

# La valutazione del giusto indennizzo degli Stabilimenti Balneari o dei cosiddetti Bagni o Chalet

---

*Prof. Arch. Claudio Camilleri, già Docente nell'Università di Camerino, Mediatore civile e commerciale, C.T.U., Esperto Stimatore e Perito in materia penale presso il Foro di Roma.*

*Prof. Avv. Guerrino Petillo Segretario Generale Università UNISRITA, Coord.re Studio Legale Petillo & Partners*

## **Il panorama degli stabilimenti balneari, detti anche chalet, alla luce delle direttive europee**

Le concessioni balneari in Italia, a dispetto di quanto succede in altri Paesi Europei, da sempre vengono rinnovate con un automatismo quasi meccanico, che viene meno solo in caso di rinuncia al rinnovo dal gestore. Questo rito non è molto elogiato dall'opinione pubblica, dalle Associazioni e dai Balneari, visto che i Gestori hanno affrontato costosi investimenti negli anni, sia in ragione di manutenzione ordinaria, ma soprattutto per le spese di costruzione, adeguamento e rinnovo locali e arredi.

La mannaia era già prevista da anni, ovvero dal 2010, quando l'Italia, volente o nolente, ha dovuto recepire la Direttiva Europea sui servizi del 2006. Infatti all'Art.12 si rileva che laddove c'è scarsità di risorse naturali, lo sfruttamento di queste deve subire una sorta di rotazione, ovvero in questo caso, essere assegnate con dei criteri imparziali che quindi prevedano disciplinari di gara precisi e univoci in ragione dei requisiti base che probabilmente si dovranno avvicinare alle modalità proprie delle gare per lavori, servizi e forniture ovvero che insistano e puntino sull'offerta economicamente più vantaggiosa.

Premesso che, in teoria si potrebbe ovviare alla rarità dei lidi gestiti, sfruttando il resto dei siti balneari che non sono interessati ancora dalle concessioni e considerato che la sommatoria delle spiagge ancora libere sfiora il 70% delle coste italiane, si potrebbero accontentare tanti altri pretendenti, magari più qualificati in termini di gare europee, ma in questo caso ci si scontrerebbe con problemi di vincoli ed altri impedimenti mai affrontati e dalle molte competenze amministrative dei vari Enti coinvolti nella gestione dei litorali. Il groviglio burocratico appreso accennato, in Italia richiede tempi lunghi se non lunghissimi con esiti

incerti, se non altro per pareri politici discordanti in merito alla fruizione e allo sfruttamento delle coste.

Premesso altresì che, molti dei nostri concessionari non potranno rispondere a tutti i requisiti propri dei disciplinari di gara, avendo gestito, in modo pressoché sempre familiare, gli spazi dedicati alle attività esercitate sui lidi italiani, la materia diventa rovente perché da una parte si tende a mantenere la tradizionalità familiare di questi luoghi di svago, e dall'altra c'è un'Europa che richiama all'ordine, imponendo rotazioni, gare, disciplinari e uniformità in stile dei sistemi di qualità anglosassone di assegnazione poco consona al modus operandi italiano.

### **Riassunto principali norme e proroghe**

I Governi hanno sempre rimandato questa annosa decisione fino al decreto milleproroghe, ovvero fino alla Legge n°14 del 24 febbraio 2023 che rinvia fino al 31 dicembre 2023 la possibilità di tenere installate strutture definite "leggere". Altra tipologia di proroga è riferita alle concessioni e alle strutture, determinata dalla necessità di censimento informatizzato giustifica i ritardi.

Su altro piano vengono ideate proroghe di altra natura che al momento attuale, fino alla Legge 118/2022, art.3, comma 1, determinano la data dell'efficacia delle concessioni fino al 31 dicembre 2024, ma la proroga potrebbe continuare fino al 31 dicembre 2025 per motivi vari che impediscono la conclusione delle procedure selettive.

### **Situazione attuale e previsioni future**

Al momento, non sembra esistere un disciplinare unico per i bandi che dovrebbero essere già pronti. Si preannuncia, anche in questo forzato cambiamento da molti non apprezzato, ma "imposto" dall'Europa, un'autonomia, che potrebbe creare altri innumerevoli contenziosi, in un Paese come il nostro che se da un lato votò a favore di un'Europa Unita, sempre più sembrerebbe andare verso un frazionamento dei territori anche se in questo caso si parla di Demanio pubblico. Comunque sembra che, con tutta la buona volontà dei governi nel rimandare questo processo di modifica delle assegnazioni, cambieranno parecchie gestioni a cui eravamo in qualche modo affezionati.

Infatti molti degli Stabilimenti o come si dice in alcune parti d'Italia, degli Chalet, sono a gestione familiare, formalmente amministrati attraverso piccole società individuali o al massimo da S.r.l., non in grado di affrontare una procedura competitiva, così come avviene per i pubblici appalti e probabilmente purtroppo o per qualcuno per fortuna, si perderà anche per quel che concerne la

gestione delle spiagge, quell'italianità familiare che ci ricorderemo o potremo rivivere guardando film d'epoca, in favore di un'industrializzazione gestionale, che se da un lato sarà sicuramente professionalizzante, dall'altro diverrà meno caratteristica di un Paese che si è già trasformato e si sta modificando in un contesto internazionale già visto oltremare e oltralpe.

### **Analisi tecnico-legale degli Stabilimenti Balneari o dei cosiddetti Bagni o Chalet**

Come in tutte le trasformazioni, cambi e/o sostituzioni c'è chi vince e c'è chi perde, si lascia il consueto per l'incognito e soprattutto in questo caso, il tradizionale, l'artigianale e il caratteristico per l'industriale, il moderno e anche purtroppo per l'anonimo internazionale.

Scopo di questa trattazione è quello di concedere almeno un giusto indennizzo ai gestori che perderanno i siti che si sono tramandati di generazione in generazione e creare loro un paracadute che consentirà di cambiare forzatamente settore, seppur con amarezza, ma almeno con dignità. Risparmi investiti e passione di vite dedicate al lavoro devono essere risarcite con una giusta liquidazione premiante laddove si lascia ad altri un'azienda sana e solida.

Gli Stabilimenti Balneari sono aziende complesse, nelle quali spesso convivono diverse tipologie di attività. In Italia queste aziende sono aperte quasi tutte nella cosiddetta "stagione" ovvero nel periodo estivo, fine settimana e festivi da aprile a settembre. Altra particolarità che le contraddistingue è che sono aziende meteo-dipendenti.

Il resto dell'anno, ovvero nel periodo invernale o nei periodi di avversità metereologiche, si trasformano in aziende passive che necessitano al contrario, di attenzioni inerenti alla manutenzione e alla sistemazione dei numerosi adempimenti burocratici che si sono moltiplicati nell'ultimo ventennio.

All'Art. 822 del Codice Civile si legge: *Appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia; le opere destinate alla difesa nazionale ...*

Detto così sembra facile! Il gestore chiede in affitto un pezzo di battigia al pubblico Demanio e ci ricava l'affitto dei lettini, ombrelloni e sdraio.

L'utente forse non sa però che per tenere un lido perfettamente funzionante, sono necessarie tante autorizzazioni che devono far parte di una collana complessa e specifica delle attività racchiuse nell'area data in concessione.

Per comprendere la complessità delle procedure, di seguito qui i principali Enti coinvolti:

1. Demanio marittimo;

2. Demanio terrestre;
3. Capitaneria di Porto;
4. Ministero dell'Ambiente;
5. Regione;
6. Altri eventuali Enti a tutela dell'Area specifica;
7. Comune – U.O.T. Area Urbanistica;
8. Comune – U.O.T. Area Edilizia;
9. Comune – U.O.T. Area Commercio;
10. Ministero dell'Interno – VVF;
11. Agenzia delle Entrate – Catasto;
12. Azienda U.S.L. o Asur o altri acronimi afferenti a salubrità, sicurezza, Igiene, etc. dipendenti dalla tipologia di intrattenimento e di somministrazione cibi e bevande;
13. Altri Enti vari eventuali.

Tanti Enti, tante procedure e diversi organi di controllo sul territorio.

### **Valutazione di uno stabilimento balneare inerente al giusto indennizzo**

Tanti sono i metodi e procedimenti, e tanti i nomi di origine anglosassone moderna a questi attribuiti. Questi nuovi nomi fanno tanto fashion in un dialogo inerente alla stima di un bene, ma i metodi, anche sostituendo nomi e svecchiando forme, nella sostanza possono essere semplificati, per questa disciplina che nasce e si sviluppa dopo la rivoluzione industriale i procedimenti applicati restano da sempre applicativi semplici che vengono sviluppati attraverso statistiche e confronti. I principali procedimenti infatti sono riconducibili tutti ai metodi, diretto, analitico e misto.

Si sintetizzeranno quindi i metodi più semplici, senza l'ausilio di formule matematiche complesse in nome della chiarezza e della semplicità e contro computazioni forse più precise, ma al contempo troppo articolate e non facilmente comprensibili.

### **Metodo diretto**

In genere uno Stabilimento balneare deve essere registrato in Catasto con la Categoria D8, ma la situazione si fa più complessa rispetto ad un D8, che peraltro è già essa stessa una categoria speciale.

Gli Stabilimenti balneari rispetto ad altri D8 sono di proprietà statale e quindi l'interfaccia del Gestore è sempre con il Demanio, ma occorre sapere che il Demanio ha parcellizzato le proprie competenze in Demanio marittimo e Demanio terrestre. Quindi in molti casi andrà verificato il confine, tra le eventuali due tipologie di Demanio. Per l'intestazione si dovrà specificare il Concessionario e alle volte l'utilizzatore (altra società o ramo d'azienda che potrebbe gestire una sotto-area ricompresa nello Stabilimento).

Ci sono inoltre da valutare altre complicità riferite alle destinazioni d'uso specifiche che potrebbero rientrare nel famoso D8, ma potrebbero essere state parcellizzate con altre destinazioni d'uso specifiche.

Tutto questo lavoro è lungo e costoso e va comunque verificato di concerto tra Demanio (proprietà del suolo), Catasto, Comune, Regione, Capitaneria e tutti gli Enti posti a tutela del territorio dello Stato. Occorre pianificare la sicurezza dei fruitori, chiedere pareri sul controllo delle coste e la progettazione o la manutenzione potrebbe essere complessa per disaccordi tra i vari Enti che tutelano interessi che sono stati loro affidati per competenze che potrebbero incontrare varie interferenze e differenti vedute da parte di chi dovrà apporre la propria firma e esporsi quindi per la propria parte di responsabilità. Oltre ciò, molti dei documenti vanno fatti firmare da un responsabile del Demanio: infatti si deve comprendere che strutture e arredi sono a carico ed onere del concessionario, ma la proprietà del suolo rimane sempre il Demanio.

La valutazione col metodo del confronto, deve tenere conto di numerosi parametri ascendenti e discendenti ovvero delle peculiarità specifiche e verificare se le problematiche sono state risolte precedentemente alla cessione di stabilimenti "simili".

Occorrerà verificare, tra i parametri, caratteristiche o influenze ascendenti e discendenti, se lo stabilimento abbia ottenuto licenze specifiche e quali esse siano.

Per esempio, se la licenza di bar o ristorante prevede l'estensione degli intrattenimenti danzanti o esecuzioni musicali a completamento di una ristorazione, ovvero se c'è licenza specifica, o ancora, se la licenza non è attiva al momento ma è stata rilasciata in passato. Poco importa se è scaduta e/o non è stata rinnovata, ma è certo che se in passato è stata accordata, significa che probabilmente, a meno di eventuali sospensioni o revoche legate a problemi di natura amministrativa in fase di esercizio, gli spazi sono stati ritenuti adeguati ad ospitare quell'attività, pertanto, probabilmente, se nel frattempo non ci fossero stati stravolgimenti planimetrici, potrà essere forse richiesta ed ottenuta nuovamente. Fondamentale è ancora la verifica dell'eventuale

parere inerente all'impatto acustico ambientale e se questo è stato presentato presso U.O.T. preposta.

Verificando tale sistema di "variabili", si individuano facilmente i cosiddetti parametri, che per alcune situazioni di conformazione degli spazi aperti e costruiti propri e caratteristici di ogni sito, potrebbero rilevarsi più importante della parte dedicata al mero affitto degli ombrelloni e dei lettini. Alcune licenze, ovvero le estensioni delle principali autorizzazioni, potrebbero determinare potenzialità reddituali molto più elevate e caratterizzanti dell'attività principale intorno alla quale queste attività collaterali diverranno preminenti in fatto di incidenza sugli incassi e sulla visibilità dello stabilimento.

### **Considerazioni sul Brand**

Di contro il cosiddetto "Brand" registrato e presente da anni sul territorio con cui viene individuato lo stabilimento, potrebbe essere meno incisivo dei possibili brand temporanei di individuazione delle attività collaterali.

Può infatti capitare, che un'attività collaterale si possa insediare per un determinato periodo nello Stabilimento: quell'attività insediata, che avrà un suo "Brand" invernale, potrà traslocare nel periodo estivo in uno stabilimento che ha le caratteristiche e le peculiarità per ospitare un'organizzazione e diventerà preminente rispetto a quella che ha individuato lo stabilimento per anni.

Importanti, come suddetto, sono le caratteristiche e le potenzialità di un sito che in potenza, con modifiche minime, potrebbe essere consono all'attività collaterale di cui un altro Gestore cerca ospitalità estiva. Pertanto detto non è improbabile che si decida di oscurare il "Brand" tradizionale per dare risalto al nuovo "Brand" insediato, anche se esso vivrà per una sola stagione o per un tempo medio-lungo. Alle volte il Brand ospitato è talmente forte da far individuare all'utenza anche l'attività principale, ovvero quella dei famosi lettini, ombrelloni, e sdraio.

Valutazione dei parametri riferiti ai brand fissi o temporanei avranno necessità di previsioni e stime specifiche in relazione all'influenza sul territorio, attraverso il "valore d'uso sociale" e quindi a quanto beneficio, il brand dell'attività principale ovvero i brand caratterizzanti temporanei, portano in percentuale al luogo, e all'attrazione e quindi all'affluenza di pubblico sia alle attività limitrofe, sia al valore di influenza di quell'attività e/o delle collaterali sulla cittadinanza.

Tale parametro si rammenta che rimane indicativo e non facilmente quantificabile.

### **Metodo analitico indiretto**

Questo metodo, anche se meno attendibile e caratterizzato da molti procedimenti di valutazione più complessi, potrà essere utilizzato quando il metodo diretto fosse di difficile fruizione per la particolarità del sito da valutare.

Nello specifico, questo metodo si basa, essenzialmente, nel computare la sommatoria del valore di tutti gli arredi, le stigliature e le realizzazioni che sono state realizzate negli anni, valutando, attraverso il coefficiente di vetustà, lo stato manutentivo, ovvero, la situazione di degrado e/o obsolescenza (cycle-life) di ogni elemento analizzato.

Esaminato, in questo modo, il valore effettivo delle realizzazioni e delle risorse strumentali esistenti, si metterà a confronto il valore di queste con l'utile lordo generato dal complesso esistente sul terreno demaniale: se ne ricaverà una percentuale tra la media degli utili lordi annuali (in genere si computano 4 anni di esercizio) e il valore del complesso costituito dalla sommatoria dei beni.

La verifica dell'utile annuo dovrà dare un esito superiore al 4% annuo rispetto al valore del capitale investito, ovvero l'utile dovrà essere superiore all'interesse della rendita lorda che si potrebbe ottenere se si vincolasse la stessa quantità di danaro depositata in un deposito bancario a tempo medio-lungo.

### **Metodo misto**

Si dovrà infine verificare se questi incassi sono stati ottenuti da attività regolarmente autorizzate attraverso le procedure suddette e comunque l'analisi della documentazione rimarrà il parametro fondamentale.

Altro parametro ascendente o discendente dovrà essere stimato per le potenzialità eventuali di sfruttamento e di ottimizzazione delle attività in essere o delle attività che in potenza si potrebbero aggiungere a quelle esistenti.

Il metodo misto potrà essere applicato quando la computazione di particolari elementi non trova ristoro nei prezziari ufficiali; a quel punto si potrà operare per confronto, interpellando aziende che riproducano le lavorazioni o i materiali ovvero che trovino surrogati valutabili.

## **Come evitare eventuali contenziosi sul giusto indennizzo per gli stabilimenti balneari**

Come è noto, per gli indennizzi da esproprio, dalla Legge per Napoli R.D. 1885 in avanti, sia nel periodo del Regno d'Italia, sia nel periodo della prima Repubblica, ma anche nel periodo attuale, non hanno trovato mai ristoro neppure dopo il varo del Testo unico ovvero il D.P.R. 37/2001 che tendeva di fatto a regolamentare gli indennizzi in fatto di espropri per pubblica utilità.

Il Testo Unico per altro non è valido per la situazione di beni demaniali, pertanto occorrerà una particolare linea guida che regoli nel T.U. anche i concessionari e gli utilizzatori di beni di proprietà demaniali ovvero linea guida specifica che stabilisca regole certe, possibilmente tabellari che pianifichino per quanto possibile i parametri ascendenti e discendenti più comuni di ogni stabilimento lasciando in stringhe varie ed eventuali, che rispettino caratteristiche specifiche proprie di ogni sito e delle tipologie di rami d'azienda cooperanti alla valorizzazione dell'attività principale.

## **Disciplinare specifico e valutazione dell'attività svolta negli anni**

Disciplinare di gara specifico dovrebbe tenere conto anche della situazione di lavoro effettuato negli anni dal gestore uscente per poter valutare un punteggio congruo e caratterizzante onde poter consentire, nei casi in cui il gestore abbia gli altri requisiti previsti, ancora non chiariti, di partecipare e magari di poter continuare quell'attività con la stessa dedizione, garantendo agli utenti di vivere almeno in qualche stabilimento, la stessa tradizione, la stessa amicalità familiare di sempre.

Si dovrebbe valutare e tener conto dei seguenti punti:

1. Stato di manutenzione dei beni stimati al momento di fine gestione stabilito;
2. Anni di esercizio effettuati dal Gestore e/o dai suoi familiari precedenti;
3. Flussi di cassa generati dalla gestione ovvero dalle attività derivate negli anni di gestione;
4. Meriti conferiti o multe o chiusure temporanee per illeciti amministrativi/penali/civili;
5. Situazione di imposte/tasse ed adempimenti riferiti all'Agenzia delle Entrate;
6. Situazione dei versamenti effettuati negli anni nei confronti del Demanio;
7. Situazione amministrativa dello stabilimento al momento di fine gestione stabilito;
8. Assunzioni fisse o temporanee di personale qualificato e non qualificato in regola;
9. Influenza della gestione sulla cittadinanza (valore d'uso sociale);
10. Altri aspetti vari ed eventuali legati alla particolare situazione del sito stimato.

Tali aspetti dovrebbero essere prioritari rispetto ad altri più generici e di routine che se sono senz'altro importanti per un'assegnazione di beni su suolo pubblico, nel caso degli stabilimenti e per la loro singola specifica peculiarità, in parte ideata e creata dal gestore in uscita, potrebbero rilevarsi non oggettivi per ogni singolo sito.